

Do Impacto Ambiental

MARIA CUERVO SILVA VAZ CERQUINHO
Promotora de Justiça — SP

A proteção do Meio Ambiente veio a merecer tratamento jurídico especial pela nova Carta Magna, em seu artigo 225, cujo *caput* estatui:

"Artigo 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

Por sua vez, a norma contida no inciso LXXIII do artigo 5.º da Constituição Federal erige a proteção ambiental à categoria de direito fundamental de todo o cidadão, criado e assegurado, em seu exercício, pelo escalão normativo positivo supremo, surgindo do ato lesivo do Meio Ambiente o legítimo interesse processual (*legitimatío ad causam* e *ad processum*) para a propositura da ação popular, com a sua conseqüente invalidação pelo Poder Judiciário.

Fortalecendo o entendimento consignado, observa-se, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos vazados no inciso III do artigo 129, regra constitucional esta que corrobora as estatuições já contidas na Lei n. 7.347 de 1985, e de que resulta a condenação jurisdicional de abstenção da prática do ato e devido ressarcimento dos danos causados.

Ressalte-se, assim, que na forma da nova Lei Magna, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçada à categoria jurídica de direito fundamental, elogiável avanço normativo, uma vez que a ação popular e a ação civil pública, para o seu ajuizamento, são amparadas em direitos e, não mais, meramente, em interesses difusos.

Além disto, foi incumbido o Poder Público de sua defesa, por letra expressa, na proibição da emanção de atos dele degradantes, mesmo quando estiver em jogo a consecução de interesse público outro, dotado de importância.

A análise harmônica da regra contida no inciso IV do artigo 225 com a legislação ordinária preexistente é significativa das limitações impostas à ainda não suficientemente programada atuação administrativa no campo em foco, no estabelecimento do primado do Meio Ambiente como finalidade pública a ser tutelada, *in concreto*.

Embora a degradação da qualidade ambiental possa ser causada por entidade particular, física ou jurídica, tem-se de maior relevância o estudo dos atos administrativos que possam esbarrar, em seu controle jurisdicional, no ainda tido como óbice relativo à sua denominada "zona de mérito", pelo Poder Judiciário.

A norma consagrada no inciso IV do artigo 225, ao encampar previsão legislativa ordinária preexistente (Lei n. 6.938 e de 1981 e Resolução n. 001/86), estabelece a exigência, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Tem-se, nesta esteira, como ato administrativo potencial ou efetivamente gerador de impacto ambiental, de forma direta ou indireta, ou seja, na causação de significativa degradação da qualidade ambiental, o comando concreto e individual provocado por relação jurídica em que o Estado, ou quem lhe estiver fazendo às vezes, surge como parte em posição de supremacia em face dos administrados, com vistas a conferir de modo ilegal, operatividade e dinamização aos comandos primários, abstratos e genéricos, mediante a persecução de finalidade de interesse público *desconforme* aos fins normativos protetivos do Meio Ambiente, interferindo direta e unilateralmente na esfera jurídica dos particulares, mediante a irradiação de efeitos nocivos à qualidade ambiental e ecológica, a que tem a coletividade direito fundamental no que tange à sua escoreita preservação.

Trata-se de ato administrativo de que deflui, além do resultado prático que lhe é peculiar, fato que é lesivo do meio ambiente, dada a ilegitimidade de sua prática, em descompasso com os fins legais ambientais consignados na Lei n. 6.938 e Resolução n. 001/86.

Portanto, o impacto ambiental é o fato degradante do meio ambiente ecologicamente equilibrado, causado por ato administrativo (ou particular), em desconformidade às finalidades públicas ambientais definidas no artigo 1.º da Resolução n. 001/86 e no artigo 3.º da Lei n. 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Cabe, primeiramente, antes de adentrar o exame do estudo de impacto ambiental, em seu espírito e significação jurídica, e conseqüente carga normativa eficaz, relembrar o conceito de Meio Ambiente, extraído do inciso I do artigo 3.º da Lei n. 6.938, de 1981.

Neste passo, o meio ambiente consiste no conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite abrigar e reger a vida em todas as suas formas.

Como corolário vislumbra-se, como degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente, em prejuízo dos bens elevados, juridicamente à categoria de finalidades de interesse público e enunciados nas letras "a", "b", "c", "d" e "e" do inciso III do dispositivo trazido a lume, bem como no artigo 1.º da Resolução n. 001/86.

A obrigatoriedade legal estabelecida pelo artigo 2.º da mencionada Resolução, no sentido de serem as atividades nele assinaladas precedidas pelo

devido estudo de impacto ambiental, e conseqüente relatório (RIMA), a que se dará publicidade, foi, conforme salientado, encampada pela nova Carta Magna, no inciso IV de seu artigo 225, dessumindo-se, deste modo, pela integração sistemática das normas constitucionais com aquelas ordinárias, o relevante e especialíssimo regime jurídico a que foi alçada a Proteção Ambiental, dotado de princípios, normas e categorias lógicas próprias e específicas, na criação de sistema de pesos e contrapesos no já especial regime jurídico-administrativo a que pertence.

Configura-se o estudo de impacto ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, em ato de inestimável importância na concreção da meta atinente à conformação do desenvolvimento econômico-social do País à preservação da qualidade ambiental ecologicamente equilibrada.

A interpretação conjunta e harmônica das regras jurídico-positivas induz à convicção da inviabilidade legal de licenciamento do projeto proposto sem que, antecipadamente, haja sido elaborado o estudo de impacto ambiental seguido de RIMA.

Deste modo, a emanção do ato administrativo repousa na vinculação (estrita observância dos comandos legais) na cogente necessidade substanciada na feitura do EIA/RIMA, cuja omissão acarreta a impossibilidade da outorga da licença pretendida pelo órgão administrativo proponente, haja vista, por seu termo, a imperatividade da norma consagrada no artigo 2.º da Resolução n. 001/86 no que pertine aos atos cujo conteúdo e objeto não prescindem do EIA/RIMA.

A implementação empírica da hipótese colocada gera a nulidade do ato praticado e do licenciamento, em virtude de frontal violação à norma constitucional atualmente regulamentadora.

Agregue-se, deve conter o estudo de impacto ambiental todas as espécies de análises, diagnósticos e definições assentadas pelos artigos 5.º e 6.º da Resolução n. 001/86, bem como do RIMA, aqueles dados mínimos assinalados no seu artigo 9.º, sob pena de revelarem-se inaptos a um escorreito licenciamento pela autoridade administrativa competente.

Assim, vinculação também preside a elaboração do EIA/RIMA no que diz respeito ao número, e respectivos tipos, de análises, diagnósticos e definições que devem levar a cabo.

Contudo, não é só.

As licenças devem ser outorgadas em absoluta conformidade ao teor científico e técnico, assertórico, evidenciado pelo EIA/RIMA, que irradia, portanto, força vinculante, ao seu próprio conteúdo, do licenciamento.

Devidamente conceituado o meio ambiente a nível da Lei mesma, tem-se que o EIA/RIMA procederá a análises, diagnósticos e definições no campo da Física, Biologia, Química, Engenharia, etc., revestindo a sua fundamentação e as suas conclusões rigor técnico, científico, dotadas de plena precisão e exatidão no esmiuçamento do caso concreto em face de suas peculiaridades empíricas.

Portanto, a avaliação de impacto ambiental repele a discricionariedade, em sua acepção lógico e jurídico-científica, como integração da vontade inserta no comando legal, cujos conteúdos conceptuais afiguram-se vagos, imprecisos e plurissignificativos, mediante a formação de juízos de valor de natureza

subjetiva, pessoal, pelo agente administrativo que, com a formação de sua vontade (elemento psicológico), complementa, dentro nas raízes da legitimidade, "a margem de liberdade decisória deixada pela Lei a cargo do administrador para prover" a questão fática em suas especificidades concretas fenomênicas, na lapidar colocação de Celso Antonio Bandeira de Mello (conceito formulado por ocasião da conferência proferida em Curitiba, por ocasião do I Congresso de Direito Administrativo).

Contrariamente, verifica-se a integração dos vagos e plurissignificativos conceitos legais, por meio do estabelecimento de conclusões extraídas de diagnósticos, análises e definições exatas, precisas e assertóricas, haja vista serem atinentes às matérias invocadas (Química, Física, Biologia, etc.).

Em sendo deste modo complementado o comando legal, em sua vontade, editado será o ato de licenciamento da atividade proposta no terreno da vinculação, ou seja, da estrita observância dos ditames do sistema jurídico.

Em suma: deve a autoridade licenciante competente cingir-se ao conteúdo do EIA/RIMA, sendo que a sua desconformidade ensejará a invalidação da licença e do ato proposto e licenciado.

Portanto, não se essencializa a elaboração do EIA/RIMA em mera formalidade legal a ser atendida, depreendendo-se do espírito e finalidade de sua obrigatoriedade, a *ratio juris* concernente à presença da vinculação na emanção das atividades potencialmente degradantes do Meio Ambiente.

O motivo para tal vinculação reside, precisamente, na superposição de dois fins de interesse público ao ser apresentada determinada proposta: o fim a que visa concretizar o ato pretendido e aquele protetivo da qualidade ambiental que, à luz de nova Constituição, ao albergar e fortalecer as previsões legais ordinárias anteriores, conferiu a primazia, a posição sobranceira, a este último mencionado.

Surge a finalidade pública concernente à preservação do Meio Ambiente como autêntico elemento normativo teleológico condicionante da legitimidade do ato, cujo fim, como resultado prático, é visado pelo proponente, *exempli gratia*, a prossecução do aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos.

Em demonstrando o EIA/RIMA a possibilidade da causação de impacto ambiental pelo ato pretendido, não pode haver o licenciamento do projeto da atividade proposta.

Conclui-se amplo e ilimitado o controle jurisdicional dos atos potencialmente degradantes do Meio Ambiente.

Em não havendo sido elaborado o EIA/RIMA e editado o ato sem licenciamento, invalidado será o mesmo por frontal transgressão da própria Constituição Federal (inciso IV do artigo 225), e, ainda, de leis ordinárias estipuladoras da necessidade da outorga de licença.

Em havendo sido realizado EIA/RIMA sem o preenchimento de todos os pressupostos assinalados nos artigos 5.º e 6.º da Resolução n.º 001/86, e mesmo assim licenciado o projeto proposto, nulos serão ambos os atos, ou seja, aquele proposto e executado e a licença, a qual foi ilegalmente concedida.

Trata-se, nesta hipótese, também, de direta violação das leis que regem a espécie.

Da mesma forma ocorrerá quando o licenciamento não houver sido antecedido pelo EIA/RIMA.

E, finalmente, se a licença houver sido outorgada em desconformidade ao conteúdo e às conclusões espelhadas pelo EIA/RIMA, o vício invalidante pode recair, "verbi gratia", no descompasso entre o fim prosseguido pelo ato e a finalidade normativa ambiental, uma vez que o primeiro, juntamente com o seu resultado prático precípua, irá irradiar, como efeito empírico, fator nocivo ou lesivo do Meio Ambiente.

A pretendida conformidade há de ser verificada na relação de adequação jurídica entre o fim do ato e a finalidade pública ambiental.

As atividades contidas no artigo 2.º, se suscetíveis de iniciativa privada e propostas por particulares, seguem, quanto à elaboração do EIA/RIMA e indispensabilidade do licenciamento, a mesma sistemática, não obstante o distinto regime jurídico a que se subsume dita a atividade em si mesma, uma vez que, em sendo prosseguida para busca de pretensão pessoal de proveito e benefício próprio (lucro), não instala a apreciação simultânea de dois interesses públicos, mesmo que venha o projeto a se refletir no desenvolvimento econômico-social do País.

Entretanto, idêntico, embora menos complexo na motivação final do licenciamento, é o raciocínio jurídico a ser seguido.

A discricionariedade pode nortear apenas algumas situações empíricas, encontrando-se, a autoridade licenciante, sem embargo, também nestes casos, cingida a certas determinações básicas advindas do EIA/RIMA. À guisa de exemplo, tem-se a hipótese em que foi escolhida pelo proponente zona de uso diversificada para a construção, instalação e funcionamento de estabelecimento industrial, e a avaliação de impacto ambiental estabelece que a proposta só pode ser executada em zona preponderantemente industrial. Vinculadas, proponente e autoridade licenciante no que tange à proibição do uso de zona mista, poderão atuar discricionariamente, em consenso, ao eleger uma das várias zonas de uso preponderantemente industrial.

A ilação que se obtém é aquela, com efeito, da imposição de largas restrições ao exercício da competência originariamente discricionária, em campos em que de fato e de direito se configuraria, não fosse a superposição, ao fim do ato pretendido e proposto da finalidade normativa protetiva do Meio Ambiente.

Ressalte-se haver-se referido à motivação do licenciamento porquanto, embora ato administrativo vinculado, em seu conteúdo, aos rígidos termos lançados no EIA/RIMA, entende-se de dar ciência ao órgão proponente do projeto e a toda a coletividade das razões pelas quais, se executada fosse a atividade pretendida, que seria degradado o Meio Ambiente, em sua qualidade, por força das nocivas alterações desta resultantes.

Vale dizer: a autoridade licenciante, ao indeferir a licença, deve cientificar explicitamente ao agente administrativo interessado, ao restante da Administração Pública e, especialmente, à coletividade, o porquê de sua deliberação, na elucidação dos efeitos lesivos do Meio Ambiente que da prática do ato adviriam. Isto porque, refre-se, dois interesses públicos confrontaram-se, havendo um se superposto ao outro, prevalecendo.

Assentados, pois, os conceitos de impacto ambiental; de atos causadores, potencialmente, deste, com relevância dada ao enfoque daquele administrativo; de Meio Ambiente; e do estudo de impacto ambiental acompanhado do ineludível RIMA, firma-se convicção no sentido destes últimos (EIA/RIMA) serem dotados de significação jurídico-positiva e jurídico-científica,

constitucional e legalmente fortes, relevantes e abrangentes, fixando a emanção das atividades pertinentes (artigo 2.º, da Resolução n.º 001/86) no terreno da vinculação, do que se infere, com segurança, o seu amplo e irrestrito controle jurisdicional, estribado na apreciação da legitimidade do ato editado e do licenciamento outorgado.

O primado é aquele do interesse público concernente à proteção ambiental.

O vago conteúdo do conceito "significativa" degradação do Meio Ambiente, constitucionalmente enunciado, há que ser inteligido mediante a integração sistemática de todas as normas constantes da Carta Magna, relativas à Proteção Ambiental, bem como destas com aquelas elaboradas a nível da legislação ordinária.

O termo, embora não essencialmente teórico e unívoco, dando margem a duas ou mais interpretações, ou de relevante e imponente impacto ambiental, sofre limitações impostas por outras regras legais, em sede da regulação jurídica positiva ordinária.

Em exsurgindo, eventualmente, discricionariedade na prática do ato e na licença outorgada, também não refoge a hipótese ao controle jurisdicional, cuja largueza decorre do próprio princípio da inafastabilidade, essencial à sobrevivência do moderno Estado de Direito.

No caso, como de regra, será suficiente a apreciação lógica e jurídica dos limites dos conteúdos conceptuais normativos concretizados na espécie, do que resultará, ou não, a convicção acerca de sua legitimidade, porquanto dentro nos mesmos existem de incontestável legalidade e ilegalidade. Em seu núcleo, nebuloso, impreciso, lançará mão o Poder Judiciário do senso de razoabilidade, conveniência, oportunidade e justiça da medida executada.

Urge, contudo, a edição de leis ordinárias atuais que conquistem a dissecação e a complementação detalhada das normas regras constitucionais, mediante elaboração mais sistematizada do que a caótica e, em muitos pontos, omissa legislação que se encontra em vigor, e isto, inclusive, na transformação do conteúdo normativo de Resolução e Decretos em Leis, no atendimento ao princípio da legalidade, visceral no Estado de Direito Moderno.